

ANALISA

1975



ANALISA

KEMUNGKINAN PENAIKAN

HARGA MINYAK BUMI

TAHUN IV NO. 6

JUNI 1975



PENGANTAR PENGERIYAT

Dari tanggal 9 sampai 14 Juni ini, di Lebreville dilangsungkan pertemuan tingkat menteri negara-negara OPEC. Pertemuan ini telah menunjukkan adanya kemungkinan dinaikkannya kembali harga minyak.

Hal itu tentu menimbulkan beberapa pertanyaan: dapatkah penaikan harga minyak dibenarkan?, apakah akibatnya terhadap negara-negara konsumen?, apakah akibat-akibatnya terhadap suasana permintaan dan penawaran?, bagaimanakah posisi negara-negara keempat?

Untuk itu maka ANALISA bulan Juni 1975 ini menyajikan satu karangan Djisman S. SIMANDJUNTAK, yang mengadakan ulasan atas soal-soal tersebut.

Demikian semoga bermanfaat.

Juni 1975

C.S.I.S

DAFTAR ISI

Hal.

Pengantar Penerbit

1

Kemungkinan Peningkatan Harga Minyak Bumi

Djisman S. SIMANDJUNTAK

3



Diterbitkan oleh

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat

KEMUNGKINAN PENAIKAN HARGA MINYAK BUMI

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Pengantar

Pertemuan tingkat moneter OPEC yang berlangsung tanggal 9-14 Juni yang lalu di Lebreville, Gabon, antara lain telah menghukumkan kemungkinan dinaikkannya kembali harga minyak bumi sebagai langkah penyesuaian pendapatan minyak negara-negara anggota yang diperkirakan telah mengalami erosi karena perkembangan moneter internasional, khususnya deprestasi nyata dari mata uang yang dipakai sebagai kesatuan hitung dan pembayaran. Kenaikan itu sendiri belum merupakan keputusan resmi dari OPEC. Akan tetapi, seandainya disepakati, harga baru yang lebih tinggi tersebut direncanakan efektif mulai bulan Oktober yang akan datang.

Keberanian untuk mengenalkan rencana ini sebenarnya telah dilandasi oleh suatu pengandaian bahwa, negara-negara konsumen utama belum mempunyai kemampuan untuk menggantikan minyak OPEC yang akan semakin tinggi harganya, suatu pengandaian yang ingin kami uji pada kesempatan ini, sekaligus sebagai upaya untuk melihat kemungkinan penaikan harga minyak bumi tanpa memperkecil pendapatan OPEC.

Untuk itu beberapa faktor dan besaran harus dianalisa yang pada dasarnya dapat dikelompokkan dalam 4 kelompok sebagai berikut:

1. Pembenaran dari penaikan harga.
2. Kebijakan energi pada umumnya di negara-negara konsumen utama dan negara-negara sosialis.
3. Kecenderungan permintaan dan penawaran minyak bumi untuk jangka pendek dan jangka panjang dengan mengingat kebijakan tersebut dalam ad 2.
4. Posisi negara-negara keempat sebagai kokuatan ketiga dalam menentukan harga minyak bumi.

Dengan menimbang bobot dari masing-masing faktor, kiranya dapatlah diketahui sejauh mana penaikan harga minyak bumi masih

ditunjang oleh perkembangan orde ekonomi dunia pada umumnya dan negara-negara OECD pada khususnya, sebagaimana juga kami coba simpulkan dalam bagian terakhir dari tulisan ini.

1. Pembenaran Tindakan Penaikan Harga

Kondisi ekonomi dunia, dalam mana OPEC juga berada, dewasa ini telah mencapai taraf menyatu. Satu dalam arti bahwa ia bukan lagi merupakan kumpulan dari sistem ekonomi yang dianut oleh masing-masing negara, tapi adalah sistem sendiri yang mempunyai otonomi dan aturannya sendiri bahkan uangnya sendiri.¹ Bekerjanya sistem tersebut sudah lebih merdeka dari pengaruh ekonomi suatu negara, sehingga bagi perekonomian suatu negara atau kelompok negara, ia adalah sesuatu yang harus dimanfaatkan agar sedapat mungkin memberi keuntungan bagi perekonomian negara yang bersangkutan.

Kondisi yang demikian juga adalah jelas berlaku bagi OPEC, termasuk dalam kebijakan harganya yang menjadi obyek penelitian ini. Sebelum ia membuat keputusan politis, maka pertama-tama ia harus memperhitungkan sejauh mana keputusannya mempengaruhi sub-sub sistem dari ekonomi dunia yang sekaligus adalah merupakan salah satu besaran yang mempengaruhi keputusan tersebut. Dunia tidak akan menerima begitu saja, kalau OPEC membuat keputusan atau tindakan yang bersifat merusak atas sistem yang tadi, dan cita-cita OPEC juga adalah jelas tidak membenarkan adanya keputusan yang saling menghancurkan bagi sub-sub sistem yang ada.

Oleh karena itu kiranya adalah relevan untuk meneliti apakah kenaikan harga minyak lebih lanjut masih dapat dibenarkan. Pengujiannya kami lakukan dengan melihat kepentingan ketiga pihak yang berkepentingan yaitu OPEC sendiri, kelompok negara industri OECD dan kelompok negara keempat, yaitu negara-negara yang kurang maju dan tidak memiliki sumber minyak bumi di negerinya.

Bagi OPEC ada alasan untuk menuntut dan mengenakan harga baru yang lebih tinggi. Pertama karena ia sendiri adalah terdiri dari negara-negara kurang maju yang membutuhkan dana tambahan untuk monunjang pembangunan ekonominya. Kedua,

¹ Untuk analisa tentang ekonomi dunia, lihat Daoed JOESOEF, "Knowledge economy and world economy", The Indonesian Quarterly, (CSIS Jakarta), Vol. 2 Januari 1974.

perkembangan moneter juga telah mengakibatkan nilai riil dari pendapatan minyaknya menjadi berkurang dibandingkan dengan akhir tahun 1973 misalnya. Indeks harga ekspor dari negara-negara maju telah bertambah menjadi 172 pada triwulan II 1974 dari 155 pada triwulan I, sementara ekspor OPEC dalam waktu yang sama hanya naik menjadi 538 dari 529 dengan tahun dasar 1970¹. Perbedaan ini dapat diperkirakan sudah semakin besar berhubung penyesuaian harga jual barang industri dengan harga minyak dan biaya lainnya. Oleh karena itu, karena impor OPEC pada dasarnya adalah bagian ekspor OECD, maka nilai riil ekspor OPEC sudah berkurang diukur dalam kemampuan impornya. Kenaikan harga untuk penyesuaian dengan demikian sudah merupakan keharusan sesuai dengan kebijakan harga OPEC. Kemungkinan tindakan yang demikian akan mendapat fitnah yang sama seperti pada awal tahun 1974 dengan menuduh penaikan harga minyak sebagai tindakan imbori dalam pengumpulan kekayaan dunia ke tangan segelintir negara. Akan tetapi fitnah seperti itu sebenarnya masih lebih tepat ditujukan kepada kelompok negara maju yang pada akhir tahun 1974 menguasai 97.929 juta SDRs dari cadangan internasional dunia yang berjumlah 180.029 juta.² Saudi Arabia yang merupakan anggota OPEC terbesar dilihat dari penguasaan cadangan internasional dengan jumlah 11.667 juta DSRs, adalah tergolong kecil dibandingkan dengan Jerman Barat yang menguasai cadangan internasional sebesar 26.462 juta SDRs pada akhir tahun 1974.³

Kemudian kalau kita lihat kepentingan negara industri, maka gambaran serupapun akan diperoleh. Ekspor kelompok ini pada akhir tahun 1974 ternyata adalah merupakan 67% dari ekspor dunia, sementara ekspor OPEC hanya 16%.⁴ Oleh karena itu adalah kurang beralasan kalau negara-negara maju menyebut kenaikan harga minyak sebagai tindakan yang mencikik. Kekayaan dunia masih tetap sebagian besar dikuasai oleh negara industri, dan kalau memang orde ekonomi baru ingin diciptakan maka salah satu yang harus dirubah adalah perbandingan penguasaan atas kekayaan.

Salah satu alasan penting yang dikemukakan negara-negara industri untuk menentang kenaikan harga minyak, dan sekaligus untuk menarik simpati negara yang kurang maju yang tidak

¹ International Financial Statistics, Maret 1975.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

mempunyai sumber minyak di negerinya, adalah pengaruh harga minyak dalam inflasi. Dalam hubungan ini disebutkan bahwa inflasi telah meningkat dengan tajam karena kenaikan harga minyak, sementara negara yang kurang maju, yang tidak memiliki minyak atau negara keempat, harus ikut memikulnya melalui barang-barang impornya. Akan tetapi tuduhan yang demikian sebenarnya adalah kurang berdasar, karena dalam tingkat inflasi rata-rata tahun 1974 di negara kaya, Amerika Serikat, Jepang, Perancis, Jerman Barat, Italia dan Inggris yang telah mencapai tingkat 12,1%, kontribusi minyak hanya 1,45%.¹ Oleh karena itu, alasan inflasi adalah alasan yang dibuat-buat untuk sedapat mungkin tetap dapat memperoleh keuntungan dari kondisi ekonomi dunia yang telah berubah. Sebaliknya negara-negara kaya seolah-olah ingin mengemukakan bahwa krisis politik berupa pemerintahan yang kurang mendapat kepercayaan rakyat dan pertentangan buruh dengan majikan dalam penentuan upah, tidak merupakan ancaman serius atas stabilitas moneter. Pada hal, adalah tidak sulit untuk mengerti bahwa keadaan yang demikian akan menjadi alasan yang cukup untuk merubah kegiatan ekonomi menjadi kegiatan spekulatif sebagaimana banyak terjadi di pasar uang. Oleh karena itu penimpakan kesukaran ekonomi dunia atas minyak adalah suatu usaha yang keliru, dan penaikan harga minyak adalah sesuatu yang pantas sesedikitnya kalau penaikan itu ditujukan untuk mengimbangi kemerosotan moneter yang nyata-nyata terjadi.

Kepentingan ketiga yang harus diperhitungkan OPEC dalam rencananya menaikkan harga minyak adalah kepentingan negara keempat. Dapat dimengerti bahwa kelompok inilah yang paling terpukul apabila harga minyak dinaikkan, paling tidak kalau syarat perdagangan minyak tidak dapat diatur sedemikian rupa sehingga lebih monolong bagi kelompok negara ini. Kesukaran pertama timbul berupa rekening minyak yang semakin besar, sedang kesukaran kedua akan segera menyusul berupa harga produk industriil yang juga akan meningkat. Oleh karena itu, kelompok ini mungkin akan menentang setiap langkah penaikan harga minyak, lebih keras dari tentangan yang akan dilancarkan negara industri, kalau preferensi-preferensi di atas tidak dapat diwujudkan OPEC. Akan tetapi dalam perkembangan sesudah kenaikan harga minyak tahun 1974, ternyata kelompok negara ini telah mendapat beberapa keringanan sebagaimana akan dibahas lebih lanjut dalam penelitian ini, dan oleh karena itu,

¹ OECD, Economic Prospects, Juli 1974, sebagaimana dikutip dalam memorandum yang disampaikan Aljazair pada KTT OPEC bulan Maret 1975.

penaikan harga minyak kiranya akan ia terima sebagai salah satu langkah dalam penyebaran kekayaan dunia secara lebih merata. Dalam hal ini kita tidak dapat mengatakan bahwa peningkatan harga minyak merupakan penyebab krisis energi.

2. Kebijakan sekarang

Pemberian suatu tindakan bukanlah suatu jaminan atas berhasilnya tindakan tersebut. Kalau pun penaikan harga minyak lebih lanjut dalam penelitian ini telah kami benarkan, namun berhasil tidaknya tindakan tersebut tanpa merugikan OPEC pada tahap pertama adalah tergantung pada kebijakan energi di berbagai negara. Oleh karena itu, analisa atas faktor ini dapat dibagi dalam tiga kelompok yaitu, kebijakan energi di Amerika Serikat, kebijakan energi di Eropa dan Jepang dan kebijakan energi di Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina. Dua yang pertama perlu dianalisa karena ia adalah konsumen minyak OPEC yang utama, sedang yang ketiga juga harus dianalisa sebagai negara yang mungkin menjadi pesaing bagi OPEC dalam perdagangan minyak internasional.

Di Amerika Serikat, para ahli upupnya adalah sependapat tentang penyebab dari krisis energi yang terjadi di negara tersebut, yaitu krisis kebijakan. Dalam diskusi yang diselenggarakan dan diterbitkan oleh American Enterprise Institute for Public Policy Research,¹ dikemukakan misalnya bahwa kebijakan harga energi yang diawasi, kebijakan lingkungan dan kebijakan pajak secara bersama-sama telah membawa Amerika Serikat pada posisinya yang sekarang di bidang energi. Mekanismenya kiranya dapat diterangkan sebagai berikut. Dengan kebijakan lingkungan yang anti pollusi maka sebagian energi berakar belorang tinggi dan atau yang mengandung radioaktif tidak dapat dipergunakan, sedang energi lainnya sebagian terpaksa dipertahankan di perut bumi, seperti minyak di tanah Pemerintah Federal, karena adanya larangan penggalian untuk, antara lain, melindungi keindahan alam. Demikian juga halnya dengan kebijakan moneter yang anti inflasi telah membawa pengaruh yang sama atas pemenuhan energi di negara tersebut, karena untuk memerangi inflasi, Pemerintah antara lain telah menetapkan harga maksimum yang diawasi, yang diperkirakan lebih rendah

¹ American Enterprise Institute for Public Policy Research, "The Energy Crisis" dengan peserta antara lain Senator Hansen dan Senator Fulbright. "Is the Energy Crisis Contrived?", dengan peserta antara lain Senator Mondale.

dari harga yang akan berlaku apabila tingkat harga dipercaya-kan pada mekanisme permintaan dan ponawaran. Secara lebih jelas Edward J. MITCHELL, juga seorang staf dari American Enterprise Institute for Public Policy Research, mengemukakan bahwa bagi Amerika Serikat terdapat tiga opsi kebijakan yaitu free market policies, shortage policies dan surplus policies yang secara berturut-turut adalah juga identik dengan clearing price, lower price dan higher price.¹

Akan tetapi ternyata yang dipilih adalah shortage policies atau lower price; sehingga terjadilah krisis energi. Penyebabnya adalah harga yang lebih rendah dan diawasi itu. Dengan tingkat harga ini para ahli memperkirakan gap penawaran, yaitu selisih permintaan dengan penawaran domestik, pada hal dengan proses yang demikian penawaran dalam negeri telah diperhitungkan terlalu kecil, karena dengan harga lebih rendah yang diawasi tersebut perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang energi menjadi kurang tertarik pada cadangan Amerika sendiri. Akibatnya mereka meningkatkan usaha di luar negeri dan pengisian gap diputuskan untuk dipenuhi, dan memang hanya dapat dipenuhi, dengan energi impor khususnya minyak OPEC.

Kebijakan yang demikian kiranya adalah jelas menguntungkan bagi OPEC, termasuk bagi rencananya menaikkan harga minyak. Kendatipun dewasa ini Amerika Serikat secara konsepsional, telah mempunyai proyek independen di bidang energi, namun dengan kebijakan seperti di atas hidrocarbon di negara tersebut diperkirakan belum akan dapat bersaing dengan hidrocarbon OPEC, khususnya minyak bumi sesedikitnya dalam jangka pendek. Sebaliknya harus pula diperhatikan bahwa dalam jangka panjang persoalannya adalah berbeda. Sejalan dengan pendapat yang dikemukakan tentang penyebab krisis energi, para ahli Amerika banyak yang berpendapat bahwa dengan rekonstruksi dalam kebijakan, krisis energi sebenarnya tidak perlu terjadi. O'Leary dari US Atomic Energy Commission, pada tahun 1972 telah mengemukakan bahwa, kalaupun ada krisis maka bentuknya adalah "management failure" dan bukan "resource failure".² Demikian juga halnya dengan Milton Friedman yang kita ketahui sebagai sangat percaya pada mekanisme harga, mengemukakan

¹ Lihat Edward J. MITCHELL, "US Energy Policy: A Primer", American Enterprise Institute for Public Policy Research, cetakan kedua, Januari 1975.

² J. O'Leary, "The US Energy Situation: A Market in Crisis", dalam International Oil Symposium di London tahun 1972, diterbitkan oleh The Economist Intelligence Unit Ltd, halaman 42.

bahwa surplus atau kekurangan (shortage) adalah dapat diciptakan, tergantung pada kebijakan harga yang dianut atas sesuatu benda.¹ Oleh karena itu, secara berangsur kebijakan energi Amerika Serikat pada akhirnya tentu akan menguntungkan bagi produksi dalam negerinya sebagaimana telah terjadi pada tahun 50-an.

Berbeda dengan Amerika Serikat, konsumen utama energi lainnya, Eropa Barat dan Jepang, masih lebih percaya pada mekanisme permintaan dan penawaran dalam penentuan harga satuan energi. Perbedaan ini dapat dilihat pada tingkat harga yang berbeda menyolok seperti harga gasoline di Eropa yang merupakan 300% dibandingkan dengan di Amerika Serikat.² Oleh karena itu, seandainya kelompok ini mempunyai cadangan energi yang cukup di negerinya, ketergantungan akan minyak OPEC kiranya akan dapat diperlambat dengan tempo yang lebih cepat dibandingkan dengan Amerika Serikat. Akan tetapi justru persediaan yang demikianlah yang tidak ada, kecuali mungkin di Laut Utara yang terutama dikuasai Inggris. Jepang memang masih mempunyai kandungan batubara dalam jumlah yang besar, akan tetapi kadar belerangnya adalah tinggi, sehingga tidak dapat bersaing dengan minyak OPEC yang masih tersedia. Oleh karena itu, kebijakan pemenuhan energi di kelompok negara ini dalam jangka pendek masih harus memperhitungkan minyak OPEC sebagai bagian utama, sedang dalam jangka panjang mungkin juga memperhitungkan impor dari Amerika Serikat dan negara-negara sosialis. Dalam hubungan ini, Henri Simonet mengemukakan bahwa, adalah tidak mungkin bagi Eropa untuk independen dalam pemenuhan energi. Paling banyak yang dapat dicapai adalah kurang tergantung dengan menghasilkan 50% dari kebutuhan energi, itupun dengan sangat mahal dan sulit.³ Akan tetapi faktor yang menguntungkan kiranya adalah kemungkinan Amerika Serikat meningkatkan sumber domestiknya, yang walaupun belum akan dapat mengekspor ke Eropa dan Jepang, namun sudah akan memperbesar posisi tawar menawar dengan OPEC karena menyempitnya pasar di Amerika Serikat.

¹ Milton Friedman, sebagaimana dikutip oleh Edward J. MITCHELL dalam "US Energy Policy: A Primer", halaman 1 - 2.

² Morris K. Udall dalam "The Energy Crisis", American Enterprise Institute for Public Policy Research, hal. 29.

³ Henri Simonet, "Energy and the Future of Europe", FOREIGN AFFAIRS, Vol. 53 No. 3, April 1975 hal. 458.

Kebijakan energi di Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina adalah juga merupakan salah satu elemen dari lingkungan, dalam mana OPEC melakukan perdagangan minyak, karena kedua negara ini diperkirakan mempunyai potensi yang cukup sebagai pengekspor bersih. Ada beberapa alasan yang memaksa kedua negara ini meningkatkan ekspor dalam rangka pembangunan ekonominya dan mempertahankan kredibilitasnya di mata sekutu-sekutu dan sahabatnya. Untuk pengembangan minyak Siberia misalnya Uni Soviet membutuhkan devisa mengimpor teknologi praktis dari Amerika Serikat, Eropa Barat dan atau Jepang, untuk mana negara tersebut mungkin harus mengekspor minyak lebih besar ke Eropa Barat dan Jepang. Demikian juga untuk mengikat sekutu-sekutunya di Eropa Timur, Uni Soviet perlu mempertahankan volume ekspor tertentu. Malahan mungkin untuk tujuan ini ia akan mengimpor minyak Timur Tengah karena terdapatnya kesempatan dengan pembayaran persenjataan, sehingga dapat meningkatkan ekspornya untuk memperoleh devisa. Demikian juga halnya dengan Republik Rakyat Cina secara ekonomis perlu mengikat kerjasama dengan negara-negara industri seperti Jepang agar dengan demikian ladang minyaknya dapat dikembangkan dan ekspor minyaknya dapat ditingkatkan memperluas pengaruh politik.

Akan tetapi kalau dilihat dari kebutuhan dalam negerinya kiranya kebijakan energi yang berorientasi ekspor bagi kedua negara adalah sulit diimplementir. Untuk menunjang pertanian di kedua negara dibutuhkan konsumsi energi yang senantiasa meningkat, bukan saja karena meningkatnya kebutuhan akan produk agraris tapi juga karena ratio penduduk yang bekerja di pertanian telah semakin berkurang. Itu berarti bahwa ia harus melakukan rasionalisasi dan untuk itu energi memegang peran yang menentukan. Demikian juga dalam pengembangan industri kedua negara adalah jelas harus meningkatkan konsumsi energinya dan dalam rangka itu minyak masih merupakan yang utama. Uni Soviet misalnya, untuk tahun 1970 - 1975 merencanakan saham minyak yang meningkat dari 41,1% menjadi 44,4% sementara gas alam juga direncanakan meningkat dari 14,3% menjadi 22,9%, dalam pemenuhan energinya.¹ Oleh karena itu, posisi Uni Soviet sebagai eksportir minyak dalam jangka pendek kiranya belum merupakan saingan berat bagi OPEC, terlebih-lebih kalau diingat bahwa pengembangan ladang minyak di negara tersebut adalah banyak tergantung pada politik luar negerinya, khususnya dalam hubungannya dengan negara-negara industri. Hal yang sama juga

¹ Werner Gumpel, "USSR: Energy Policy and Middle East Crisis", Aussen Politik, Vol. 25, 1/74, hal. 36.

berlaku untuk RRC. Lagi pula, kedua negara ini adalah jelas berkepentingan dalam penaikan harga minyak untuk memperbesar penerimaan devisanya, sehingga kebijakan harga OPEC bagi mereka sebenarnya adalah ibarat durian runtuh.

3. Kecenderungan Permintaan dan Penawaran Minyak dalam Perdagangan Internasional

Dengan kebijakan-kebijakan energi seperti di atas dengan jelas dapat dilihat bahwa ketergantungan negara-negara industri akan minyak OPEC belum akan dapat diperlombut dalam tingkat yang berarti, sesedikitnya untuk jangka pendek. Gambarannya kiranya akan semakin jelas apabila analisanya juga dilakukan secara kuantitatip dengan menghadapkan permintaan dan penawaran, sebagaimana diperskirakan oleh para ahli yang bekerja untuk OPEC.¹ Untuk tahun 1975, negara-negara yang tidak dapat menghasilkan sendiri energinya dalam jumlah yang cukup secara keseluruhan akan mengalami kekurangan sebesar 1.634 juta ton atau 10.734,4 juta barrel oil equivalent (boe) yang diperskirakan akan meningkat menjadi 12.276 juta boe pada tahun 1980. Diantaranya akan terdapat kekurangan di Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang secara bersama-sama sebesar 8.804,4 juta boe dan 10.197 juta boe, masing-masing untuk tahun 1975 dan 1980, malahan untuk keseluruhan negara-negara maju kelompok Barat jumlah itu adalah masing-masing 9.081,6 dan 10.692 juta boe. Defisit ini terutama hanya akan dapat dipenuhi dengan minyak OPEC karena negara-negara sosialis diperskirakan hanya akan mempunyai surplus sebesar 627 dan 422,2 juta boe untuk tahun 1975 dan 1980. Kecenderungan ini kiranya dapat dilihat dengan lebih jelas pada Tabel 1 (halaman 13). Korudian kalau yang dilihat adalah permintaan khusus akan minyak bumi maka semakin jelaslah negara-negara industri kelompok Barat masih akan sangat tergantung pada minyak OPEC. Kalau diandaikan bahwa surplus yang terdapat di negara sosialis seluruhnya dapat diimpor oleh kelompok negara industri, maka untuk tahun 1975 dan 1980 mereka masih harus mengimpor dari OPEC masing-masing 3.316 dan 9.900 juta barrel. Suatu catatan kiranya perlu juga ditambahkan karena di bidang energi pengganti seperti nuklir, proyeksi yang dibuat seiring adalah terlalu optimistis sebagaimana dialami Amerika Serikat.

¹ Lihat Memorandum yang disampaikan Pemerintah Aljazair pada KTT OPEC bulan Maret 1975.

Itu berarti bahwa perkiraan permintaan akan minyak bumi menjadi terlalu kecil yang juga dapat diartikan bahwa pasar OPEC dipersitkungkan terlalu kecil.

Akan tetapi bagaimanapun juga perhitungan ini tidak dapat dilepaskan dari pengertian elastisitas. Kondatipun gambaran kuantitatif di atas menunjukkan posisi OPEC yang masih sangat kuat, namun harus disadari bahwa setiap kenaikan akan mempengaruhi permintaan ke arah yang berlawanan, baik karena bekerjanya mekanisme harga maupun karena tindakan-tindakan artifisial seperti pembatasan langsung dalam impor. Memang belum dapat diketahui seberapa besar koefisien elastisitas tersebut. Edward J. MITCHELL misalnya mengemukakan bahwa untuk gas-oline terdapat elastisitas 0,75 yang berarti dengan kenaikan harga 100% permintaan akan berkurang dengan 75%, sedang untuk tenaga listrik dikatakan terdapat elastisitas yang sama dengan satu (elastisitas = 1).¹ Kemudian Henri SIMONET mengemukakan bahwa selama tahun 1974 terdapat pengurangan permintaan 1,6% dibandingkan dengan permintaan pada tahun 1973², yang kira-kira berarti elastisitas 0,0065. Kalau yang terakhir ini dapat dipakai sebagai alat perkiraan, maka dengan kenaikan harga 35%, sebagaimana direncanakan OPEC pada bulan Oktober 1975, permintaan akan berkurang dengan 0,23% dibandingkan dengan permintaan pada harga yang masih berlaku sekarang. Masih terlalu risiko untuk menggunakan angka-angka ini, karena mekanisme elastisitas, sebagai akibat kenaikan harga Januari 1974, mungkin belum sepenuhnya berjalan. Akan tetapi kiranya adalah jelas bahwa elastisitas tersebut tidaklah sama dengan nol, terlebih-lebih kalau disadari bahwa secara potensial negara-negara konsumen minyak utama adalah juga negara yang kaya energi. Malahan kalau dilihat dari segi ini Amerika Serikat sebenarnya adalah yang terkaya di dunia, yang menurut perkiraan 1 Januari 1975 menguasai 21,9% dari seluruh cadangan terbukti hidrokarbon dunia yang berjumlah 736,1 miliar ton ekivalen minyak, sementara OPEC menurut perkiraan tersebut hanya menguasai 14,9%.³ Kemudian kalau perkiraan biaya yang dibuat hingga saat ini untuk pengembangan energi non OPEC juga diperhatikan maka secara tampaklah bahwa mekanisme elastisitas mungkin akan berjalan.

¹ Edward J. MITCHELL, Op. cit. hal. 10 - 11.

² Henri SIMONET, Op. cit. hal. 459

³ Memorandum yang disampaikan Aljazair pada KTT OPEC, Maret 1975, hal. 255.

TABEL 1

PROYEKSI PERMINTAAN DAN PENAWARAN ENERGI DUNIA TAHUN 1975 dan 1980 - diperinci menurut 4 kelompok negara
(dalam juta ton ekwivalen minyak)

	Negara Industri maju kelompok Barat		Negara-negara Sosialis		O P E C		Negara kurang maju lainnya		Dunia	
	1975	1980	1975	1980	1975	1980	1975	1980	1975	1980
Permintaan	3.855	4.800	1.815	2.250	130	220	570 ⁺	725 ⁺	6.370	7.995
Di antaranya minyak	(1.960)	(2.410)	(505)	(705)	(95)	(140)	(390)	(470)	(2.950)	(3.725)
Penawaran (Kapasitas):	2.479	3.180	1.910	2.317	2.014	2.775	366	595	6.769	8.867
- Minyak sintetis, Panas bumi dan Solar	(4)	(40)	(6)	(7)	(4)	(4)	(5)	(7)	(14)	(52)
- Tenaga nuklir	(100)	(270)	(9)	(20)	(-	(-	(1)	(10)	(110)	(300)
- Tenaga Air	(240)	(270)	(65)	(80)	(5)	(5)	(5)	(50)	(360)	(425)
- Batubara	(740)	(900)	(955)	(1.015)	(+	(+)	(85)	(105)	(1.780)	(2.020)
- Gas Alam	(765)	(820)	(300)	(460)	(60)	(60)	(45)	(155)	(1.170)	(1.525)
- Minyak bumi (termasuk Gas Alam cair)	(630)	(880)	(575)	(735)	(1.945)	(2.610)	(165)	(320)	(3.335)	(4.545)
Surplus (Defisit dalam juta ton ekwivalen minyak)	1.376	1.620	95	67	1.884	2.555	204	130	399	872
Surplus (Defisit dalam juta barrel minyak ekwivalen)	9.081,6	10.692	627	422,2	12.434,4	16.863	1.346	858	2.633,4	5.755,2

Sumber : Memorandum yang disampaikan Aljazair pada KTT OPEC, Maret 1975, dengan pengolahan seperlunya dari penulis.

+ : Termasuk permintaan lain-lain 85 juta toe pada tahun 1975 dan 95 toe pada tahun 1980.

++ : Lebih kecil dari 5 juta ton.

lebih cepat. Memang tidak terdapat keseragaman pendapat tentang besarnya biaya ini, akan tetapi diperkirakan bahwa ia akan berkisar sebagai berikut:¹

Tenaga Nuklir	US \$ 5/boe
Batubara berkadar belerang rendah	- 5/boe
Batubara berkadar belerang tinggi	- 9/boe
Minyak Laut Utara	- 4/barrel
Minyak Amerika Serikat	- 8/barrel
Minyak Sintetis	- 7-9/boe

Perkiraan-perkiraan ini adalah jelas jauh lebih rendah dari harga minyak OPEC yang berlaku dewasa ini, yang di Eropa Barat telah mencapai harga jual rata-rata US\$ 21/barrel.²

Halangan utama dalam pengembangan energi yang sedemikian murah dewasa ini adalah kekurangan teknologi praktis, kebijakan yang belum sepenuhnya menguntungkan bagi produksi, kebutuhan modal yang sangat besar.³

Kemudian di pihak OPEC mekanisme elastisitas ini adalah juga merupakan masalah tersendiri, khususnya dalam menyesuaikan penawarannya bila permintaan berkurang karena kenaikan harga. Berdasarkan perkiraan yang dibuat sesudah bulan Oktober 1973, OPEC akan mempunyai kapasitas produksi lebih sampai dengan tahun 2000, yang untuk tahun 1975 diperkirakan 2.607 juta barrel.⁴ Timbul pertanyaan, siapakah di antara anggota yang akan bersedia memikul kapasitas lebih ini, agar keteringinan bersama untuk mempertahankan harga dapat dipelihara.

¹ Lihat Memorandum yang disampaikan Aljazair pada KTT OPEC, Maret 1975, hal. 249.

² Dalam memorandum yang sama harga jual rata-rata ini dikatakan terdiri dari: biaya produksi 2%, pajak di negara penghasil 37%, biaya angkutan laut 4%, biaya penyulingan 4%, biaya distribusi dan margin bagi perusahaan-perusahaan minyak 25% dan pajak di negara konsumen 30%. Distribusi yang agak berbeda dikemukakan oleh Werner UNGERER dalam tulisannya "Consequences of the Oil Crisis", Aussen Politik Vol. 25, No. 2/74, hal. 215. Menurut dia, biaya produksi 0,79%, biaya angkutan 4,92%, laba untuk penghasil 7,84%, penyulingan 3,85%, penyimpanan dan distribusi 14,66%, laba bagi yang mengusahakan penyelesaian 5,85%, pajak yang diterima negara konsumen 61,96%. Di Jerman Barat misalnya, pendapatan pajak minyak Pemerintah telah naik dari 3,7 miliar Marks pada tahun 1962 menjadi 14,2 miliar pada tahun 1972.

³ Sebagai gambaran, untuk periode 1974 - 1980 Amerika Serikat diperkirakan harus menyediakan 190 miliar dollar diukur dengan dollar tahun 1974, yang tersebar untuk minyak 70 miliar, gas alam 5 miliar, batubara 65 miliar, Generator listrik 40 miliar, minyak sintetis, gasifikasi batubara dan energi lain 5 miliar sementara negara industri kelompok barat lainnya harus menyediakan 125 miliar sehingga keseluruhan di kelompok negara barat harus disediakan 315 miliar.

⁴ Lihat Memorandum yang disampaikan Aljazair pada KTT OPEC, hal. 265.

Pengalaman tahun 1974 ketika mana OPEC telah berusaha merintis rasionalisasi penawaran sesuai dengan permintaan menunjukkan kelemahan-kelomahan, karena dengan naiknya harga, penawaranpun telah ikut meningkat sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 2 berikut ini.

TABEL 2

=====
PERKIRAAN PRODUKSI MINYAK OPEC DALAM RIBU BARREL/HARI, 1973 dan 1974

	1973	1974	Perubahan (%)
Aljazair	1.035,4	1.020	- 1,49
Equador	197,0	180	- 8,63
Gabon	145,0	193	33,10
Indonesia	1.300,0	1.425	9,62
Iran	6.000,0	6.024,2	0,40
Iraq	1.888,2	2.050	8,57
Kuwait	2.890,2	2.547,5	- 11,86
Libya	2.116,6	1.515	- 28,43
Nigeria	2.000,0	2.275	13,75
Qatar	555,2	518,6	- 6,6
Saudi Arabia	7.417,9	8.482,5	14,35
Persatuan Emirat Arab	1.508,5	1.677	11,17
Venezuela	3.370,0	2.976,3	- 11,7
Total OPEC	30.424	30.884,1	1,5

Sumber: 1973 Oil and Gas Journal, 1974-1975
1974 Memorandum Aljazair pada KTT OPEC, Maret 1975.

Saudi Arabia yang merupakan produsen dan eksportir terbesar ternyata telah merperbesar produksinya dengan 14,35% kendati pun ia telah merupakan negara terkaya di kalangan OPEC diukur dari cadangan internasionalnya. Demikian juga halnya dengan Iran ternyata tidak dapat mengurangi produksinya, malahan telah meningkat dengan 0,4%. Ini menunjukkan bahwa surplus devisa yang amat besar belum merupakan jaminan bagi penurunan penawaran yang dibutuhkan, sedang sebaliknya negara-negara pengekspor minor yang berpenduduk lebih padat seperti Indonesia, tentu akan berusaha memaksimalisir eksportnya terlebih-lebih kalau pengekspor utama tidak bersedia mengurangi eksportnya. Akibatnya dengan harga yang naik penawaran pun akan meningkat pula, pada hal sebaliknya permintaan akan cenderung berkurang, sehingga per netto, OPEC akan mengalami kesukaran dalam pemasaran dan mungkin menjadi pesaing sesama sendiri. Kalau rencana alokasi eksport ini tidak dapat diatur dengan baik dan tegas oleh OPEC, maka kemungkinan untuk

menaikkan harga kiranya adalah kurang menguntungkan, malahan ada kemungkinan menjadi bumerang bagi OPEC sendiri.

Sebaliknya rasionalisasi penawaran untuk menyesuaikan dengan permintaan hendaklah dilihat sebagai salah satu upaya ekonomis yang wajar yang tidak perlu ditanggapi sebagai tindakan immoral dalam hubungan antar bangsa, terutama dalam hubungan yang menyangkut negara industri kaya yang selama ini dapat dikatakan menggunakan energi secara berlebihan. Cara ini telah banyak dipergunakan sejak dahulu, malahan lebih dari itu poternak Amerika Serikat dalam masa krisis pangan masih sempat mengubur ternaknya sebagai protes atas kebijakan harga sekaligus menyesuaikan permintaan dan penawaran, kendatipun di negara yang kurang maju masih terdapat sejumlah besar penduduk yang mati atau terancam mati kelaparan.¹ Oleh karena itu, rencana penaikan harga minyak OPEC hendaknya didahului dengan rencana alokasi ekspor yang ditetapkan dalam beberapa tingkat sebagai opsi strategis menghadapi kemungkinan turunnya permintaan.

4. Posisi Negara Keempat

Pertimbangan lain yang juga akan mempengaruhi keberhasilan OPEC dalam penaikan harga adalah kepentingan negara keempat, yang diperkirakan harus mengimpor minyak sebesar 792 juta barrel pada tahun 1975. Kalau harga minyak misalnya dinaikkan kembali dengan US\$ 3,78/barrel, maka untuk kwartal terakhir tahun ini kelompok negara ini harus menyediakan devisa tambahan sekitar US\$ 997,92 juta hanya untuk mengimpor minyak, yang kemudian harus diperberat lagi dengan beban impor produksi industriil yang harganya akan naik menyusul kenaikan harga minyak bumi. Sudah barang tentu OPEC juga ikut bertanggung jawab atas beban ini, sesuai dengan tuntutannya dalam penurunan harga yaitu perataan kekayaan dunia di antara bangsa-bangsa. Perwujudannya dapat ditempuh dengan memberikan preferensi kepada negara keempat, dan kalau beberapa anggota OPEC dapat memberikan "Witteveen Facility" kepada negara-negara industri kaya, maka ia dalam waktu yang bersamaan juga harus mampu menciptakan "Solidarity Facility", yang juga lebih besar dibandingkan dengan "Witteveen Facility". Tidak perlu diingkari bahwa selama tahun 1974, OPEC secara absolut telah menjadi

¹ Lihat Newsweek, 11 Nopember 1974, Laporan Khusus tentang Pangan

pengekspor modal yang besar kepada negara-negara keempat, dengan komitmen US\$ 16.108,5 juta dan realisasi US\$ 3.870,4 juta.¹ Akan tetapi kalau ditinjau dari segi penyabarannya, ternyata bantuan tersebut adalah kurang memuaskan karena terpusat di negara tertentu. Ambil sebagai contoh, bantuan yang diberikan oleh negara-negara pengekspor minyak utama di Timur Tengah, yang pada tahun 1974 telah menyetujui komitmen baru sebesar US\$ 8.175 juta dengan realisasi US\$ 2.177 juta. Di antara jumlah komitmen tersebut 92% adalah untuk Mesir, Syria, India, Pakistan dan Lembaga keuangan Arab, sedang di antara realisasi 70% adalah untuk keempat negara tersebut.² Pada hal di luar negara-negara tersebut masih terdapat banyak negara yang masih lebih miskin seperti halnya di Afrika Selatan Sahara, yang sangat membutuhkan bantuan, dua-duanya, untuk membayar rekening minyaknya dan pembangunan ekonominya. Memang tidaklah tepat apabila OPEC bertindak sebagai kumpulan dermawan. Akan tetapi kiranya adalah jelas bahwa, tindakan penaikan harga minyak akan bertentangan dengan prinsip OPEC sendiri, bila ia hanya mengumpulkan dana minyak untuk kepentingannya sendiri dan atau untuk memperbesar investasinya di negara industri kaya. Apabila penyebaran preferensi OPEC masih bertahan seperti di atas, maka terdapatlah kemungkinan pengulangan sejarah pembangunan ekonomi dunia sebagaimana terjadi sesudah Perang Dunia II di bawah kepeloporan Amerika Serikat. Harus disadari bahwa perataan kekayaan dunia tidak sepantasnya hanya diukur dengan perbandingan kekayaan negara maju dan yang kurang maju, bahkan ukuran antar negarapun belumlah merupakan ukuran yang lengkap sebab perataan tidak dapat dilepaskan dari jumlah penduduk di tiap-tiap negara.

Oleh karena itu, sebelum mengambil keputusan untuk menaikkan harga, terlebih dahulu OPEC harus mempunyai konsepsi yang jelas tentang pemberian fasilitas minyak kepada negara keempat, sebab jangan dilupakan bahwa negara keempat adalah kekuatan ketiga yang menentukan apakah kenaikan harga minyak masih dapat dibenarkan dalam ekonomi dunia dewasa ini. Pemberian preferensi yang demikian tidak perlu dilihat sebagai diskriminasi yang immoral, karena perkembangan negara industri pun sebenarnya adalah banyak ditunjang oleh preferensi-preferensi yang demikian sesama sendiri.

¹ Lihat Memorandum yang disampaikan Aljazair pada KTT OPEC, Maret 1975

² Lihat Djisman S. SIMANDJUNTAK, "Minyak Bumi Kekuatan Utama di Timur Tengah", ANALISA (CSIS, Jakarta), Tahun IV No. 4, April 1975. Negara tersebut adalah Aljazair, Iran, Iraq, Kuwait, Libya dan Saudi Arabia.

Penutup

Saling tergantung antara negara yang satu dengan yang lain telah menjadi ciri pokok dari ekonomi dunia dewasa ini. Apabila di satu negara telah dibuat suatu keputusan penting maka reperkusinya akan segera bekerja di seluruh negara, bahkan di negara Komunis sekalipun. Demikian juga halnya apabila OPEC memutuskan untuk menaikkan kembali harga minyaknya, semua negara kiranya akan mengalami akibatnya, baik karena naiknya harga minyak itu sendiri maupun karena naiknya harga produk yang menggunakan minyak sebagai energi dan bahan. Ada yang diuntungkan dan ada pula yang dirugikan. Oleh karena itu, setiap keputusan OPEC yang menyangkut tingkat harga, pada tahap pertama hendaklah menimbang akibat-akibat ini untuk melihat keserasiannya dengan usaha perataan penguasaan kekayaan dunia secara lebih seimbang di antara negara-negara, baik ia berupa bahan maupun berupa benda modal dan benda konsumsi.

Kelompok pertama yang harus diperhatikan adalah negara-negara industri kaya yang merupakan pasar utama bagi minyak OPEC. Pengalaman pada akhir tahun 1973 dan awal tahun 1974 dengan jelas memperlihatkan betapa kelompok ini sangat tergantung pada minyak OPEC yang dinilai murah, dan karena ketergantungan itu mereka cenderung menghalalkan segala cara untuk menurunkan harga minyak. Pernyataan resmi sering mengandung kalimat berbentuk tuduhan bahwa harga minyak yang tinggi akan membawa malapetaka bagi perekonomian dunia, baik melalui tekanan inflatoris yang terkandung di dalamnya maupun karena kesukaran neraca pembayaran, yang pada tingkat terakhir molahirkan resesi ekonomi. Akan tetapi sikap ini sebenarnya tidak ditunjang oleh fakta sebagaimana dapat dilihat dalam indikator-indikator ekonomi baik di tingkat nasional maupun di tingkat internasional. Inflasi yang meningkat di negara kaya sebagian terbesar adalah bersangkut-paut dengan perkembangan di negri itu sondiri seperti pertontongan buruh dan majikan, kogonoangan-kogoncangan di dalam tubuh Pemerintah, yang secara bersama-sama molahirkan kondisi umum ekonomi yang tidak menguntungkan yang pada tahap selanjutnya sering mengakibatkan meningkatnya spekulasi sebagaimana terjadi di pasar uang dan modal. Sobiliknya pengaruh harga minyak hanyalah bagian kocil sehingga, dilihat dari segi ini, kenaikan harga minyak belumlah mencapai tingkat yang sederikian tinggi sehingga dapat melumpuhkan atau mengancam kolangsungan

kegiatan ekonomi. Bersamaan dengan itu, kelompok negara ini juga mengemukakan bahwa sulitnya mengurus pengalihan dana dalam ukuran sebesar dana minyak OPEC, yang disebut sebagai "unmanageable". Akan tetapi dilihat dari segi inipun negara-negara kaya belum mempunyai alasan yang cukup karena ekspor OPEC dibandingkan dengan ekspor negara kaya, hanyalah merupakan bagian kocil. Kalau sendiri negara kaya dapat mengurus pengalihan dana berukuran besar, maka hal yang sama juga tentu dapat dilaksanakan atas dana minyak. Di samping itu, penaikan harga minyak dua kali yang terakhir disebut juga oleh negara industri kaya sebagai pengalihan kokayaan dunia ke tangan sejolintir negara, dan oleh karena itu tidak dapat dibiarkan. Akan tetapi pernyataan inipun sebenarnya tidak di dukung oleh fakta sebab dilihat misalnya dari cadangan internasional berupa emas, devisa dan SDR, yang dikuasai negara industri kaya dewasa ini, OPEC belumlah tergolong besar, malahan sebaliknya mungkin harus digolongkan kocil. Oleh karena itu, bagi negara industri kaya sebenarnya tidak terdapat alasan yang cukup untuk menentang kenaikan harga minyak, sedikitnya kalau kenaikan itu ditujukan untuk memelihara nyata dari minyak itu sendiri, yang dalam kenyataan telah mengalami erosi karena berbagai cara yang dijalankan di negara industri.

Posisi negara keempat tidaklah domikian. Apabila negara industri kaya dapat memperkecil beban minyaknya antara lain dengan dovaluasi nyata dari mata uang yang menjadi kesatuan hitung dan pembayaran bagi minyak OPEC, adanya "Wittoveen Facility", meningkatnya harga produk industriil termasuk produk ekspor, pertukaran "dollar minyak" dengan "dollar senjata", maka negara keempat tidak dapat menjalankan hal yang serupa kecuali mungkin memperketat ikat pinggangnya. Oleh karena itu, penaikan harga minyak kiranya akan ditentang, kecuali kalau OPEC dapat memberi preferensi yang bersifat bantuan. Preferensi semacam itu memang telah meningkat secara absolut, akan tetapi dilihat dari pernyebarannya di antara negara keempat, bantuan OPEC adalah jelas masih kurang menguntungkan. Namun demikian, bantuan itu masih dapat di tingkatkan karena tersedianya dana yang cukup di negara-negara anggota OPEC, sebab hanya dengan domikianlah kiranya kenaikan harga minyak menjadi sejalan dengan tujuan OPEC sendiri yang antara lain adalah perataan kokayaan dunia di antara negara-negara.

Dilihat dari kepentingan OPEC sendiri, kenaikan harga itu kiranya adalah hal yang wajar. Pertama untuk menarik dana untuk mempermudah pembangunan di masing-masing negara untuk kelangsungan industri perminyakan itu sendiri dan mempercepat laju pertumbuhan di sektor non minyak. Yang terakhir ini jelas telah semakin mendesak. Kendatipun ada sementara ahli yang mengemukakan bahwa cadangan terbukti bukanlah satu-satunya cadangan minyak dan bahwa cadangan terbukti akan meningkat dengan meningkatnya eksplorasi, namun keterbatasan kiranya berlaku juga untuk minyak. Oleh karena itu, peranan minyak harus dialihkan secara borangsur ke sektor lain, dan dalam hubungan ini kenaikan harga minyak memberi effek yang bersifat menunjang. Kedua, kenaikan harga minyak juga harus dilihat sebagai permulaan dari konservasi yang sesungguhnya telah menjadi kekarusan, dua-duanya, bagi konsumen dan produsen. Ketika minyak masih tersedia dengan harga yang amat murah, Amerika Serikat telah menggunakannya separa berlebihan, sebab kendatipun konsumsi energi di negara tersebut telah beberapa kali lebih besar dibandingkan dengan konsumsi energi di Eropa dan Jepang, namun manfaat yang dipetik tidaklah proporsional sebagaimana terbukti dari pertumbuhan ekonomi yang lebih lambat dibandingkan dengan kedua kelompok negara tersebut terakhir. Ketiga, OPEC sendiri adalah negara kurang berkembang yang sedang merintis industrialisasi yang dengan sendirinya membutuhkan konsumsi energi yang senantiasa meningkat. Untuk itu OPEC harus berfikir lebih panjang dan tidak dapat senantiasa meningkatkan ekspor minyaknya, sebab walaupun dalam jangka pendek kebijakan penjualan yang demikian memberi gambaran keuntungan yang berskala besar, namun dalam jangka panjang kiranya adalah merugikan. Apakah OPEC dapat menunjang industrialisasinya di masa depan dilihat dari tersedianya energi, adalah tergantung pada kebijakan penjualannya di masa kini. Kalau ekspor minyak senantiasa meningkat maka ada kemungkinan dalam masa yang tidak terlalu panjang, sebagian anggota OPEC sudah akan menjadi pengimpor bersih. Oleh karena itu penaikan harga kiranya adalah bermanfaat bagi kedua belah pihak, konsumen dan produsen, karena dengan itulah energi non minyak OPEC akan semakin bersaing, dan konservasi minyak OPEC dapat dilaksanakan.

Akan tetapi pemberian bukanlah jaminan akan berhasilnya suatu rencana. Apakah OPEC benar-benar dapat menaikkan harga tanpa membawa korugian, adalah banyak tergantung pada berbagai

faktor yang saling berkaitan. Sebagian diantaranya adalah faktor non ekonomis seperti sikap negara konsumen, sedang sebagian lagi adalah faktor ekonomis yang akan berpengaruh terutama untuk jangka panjang. Dilihat secara ekonomis, pada tingkat pertama kemungkinan ponaikan harga adalah tergantung pada kebijakan energi dan kebijakan lain yang mempengaruhinya, di negara konsumen utama dan negara yang mungkin menjadi pesaing OPEC, Uni Soviet dan RRC.

Dilihat dari kebijakan yang dianut Amerika Serikat, kedudukan OPEC masih lebih diuntungkan. Kebijakan moneter yang anti inflasi antara lain telah diimplementir dengan melakukan pengawasan harga atas minyak bumi, khususnya atas minyak yang disebut "minyak lama" yang masih merupakan bagian besar dari minyak Amerika Serikat, malahan setiap barrel yang diimpor dari OPEC sobenarnya telah diberikan subsidi oleh Pemerintah dan rakyat Amerika Serikat. Produksi domestik menjadi kurang mendapat perhatian dan oleh karena itu diperkirakan belum akan dapat menjadi subsitusi bagi minyak OPEC khususnya dalam jangka pendek. Di samping itu kebijakan lingkunganpun telah memberikan akibat yang sama, sebab bukan saja dengan persyaratan lingkungan yang ketat sobagian energi yang dapat ditambang tidak dapat dipergunakan, akan tetapi bagian besar dari minyak diperkirakan tidak dapat ditambang seperti yang terdapat di tanah Federal. Sebaliknya Eropa Barat dan Jepang, tidak dapat berbuat banyak karena di negerinya tidak tersedia potensi yang cukup, dan oleh karena itu kebijakan energinya kiranya harus memperhitungkan minyak OPEC sebagai bagian utama. Ada kemungkinan bahwa minyak Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina juga akan diperhitungkan. Akan tetapi dalam hal inipun terdapat beberapa alasan untuk menyatakan bahwa kedua negara ini belum akan dapat menjadi eksportir minyak yang berarti terutama untuk jangka pendek khususnya bagi Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang. Kedua negara sedang berada pada tahap pertumbuhan dan untuk itu konsumsi domestik diperkirakan akan senantiasa meningkat. Kedua negara juga terikat dengan ikatan politik dengan sekutu dan atau sahabatnya, dan untuk itu diperkirakan ekspor minyak akan diutamakan ke negara-negara tersbut. Pengembangan lebih lanjut dari sumber minyak yang terletak di daerah yang lebih sukar dieksplorasi diperkirakan belum dapat berjalan cepat karena ketergantungan akan korjasama dengan Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang. Kiranya telah dapat dimengerti bahwa

minyak Uni Soviet, dan RRC masih terikat dengan ketidakpastian yang lebih besar dibandingkan dengan ketidakpastian minyak OPEC, bukan saja karena ketidakpastian politik tapi juga ketidakpastian akan bekerhasilan menemukan minyak dengan biaya yang dapat bersaing dengan minyak OPEC. Dengan demikian dilihat dari segi pasar, penaikan harga minyak adalah dimungkinkan.

Akan tetapi bagaimanapun juga, minyak bumi adalah benda ekonomi yang belum sepenuhnya merdeka dari mekanisme elasticitas. Melalui effek harga dan effek substitusi, permintaan akan minyak OPEC diperkirakan akan menjadi berkurang walaupun tidak dalam jumlah yang substansial. Saya menjadi percaya bahwa krisis energi yang dialami Amerika Serikat adalah bermula pada harga minyak OPEC yang keliwat murah, dan sebaliknya juga percaya bahwa keadaan itu akan membaik kalau harga minyak OPEC senantiasa meningkat. Apabila Amerika Serikat dapat memperlambat ketergantungannya akan minyak OPEC, maka posisi Eropa Barat dan Jepang juga akan membaik dilihat dari persaingan antara permintaan dan penawaran. Inilah salah satu masalah pokok yang oleh OPEC belum siap dipecahkan sampai saat ini. Pengurangan permintaan harus dibarengi dengan pengurangan penawaran apabila tingkat harga ingin dipertahankan. Timbul pertanyaan, bagaimana OPEC secara bersama dapat merancang alokasi eksportnya yang setiap saat siap sebagai opsi strategis menghadapi kemungkinan turunnya permintaan. Pengalaman tahun 1974 memperlihatkan bahwa mekanisme elasticitas juga telah bekerja secara positif sehingga, kendatipun pada tahun itu OPEC telah menyadari betapa pentingnya alokasi semacam ini, namun kenyataannya eksport telah meningkat tidak terkecuali pengekspor utama Saudi Arabia dan Iran. Pada hal, tanpa alokasi seperti ini dapatlah diperkirakan bahwa dengan kenaikan harga, anggota-anggota OPEC menjadi pesaing sesama sendiri dan pasarpun berubah dari "pasar penjual" menjadi "pasar pembeli".

